



Perspectives chinoises

2016/2 | 2016

Quel ordre international veut la Chine ?

Centralisation du pouvoir pour une gouvernance fondée sur la loi

La réforme judiciaire en Chine sous Xi Jinping

Anthony H. F. Li

Traducteur : Anna Zyw Melo



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/7392>

ISSN : 1996-4609

Éditeur

Centre d'étude français sur la Chine contemporaine

Édition imprimée

Date de publication : 15 juin 2016

Pagination : 65-70

ISBN : 979-10-91019-19-4

ISSN : 1021-9013

Référence électronique

Anthony H. F. Li, « Centralisation du pouvoir pour une gouvernance fondée sur la loi », *Perspectives chinoises* [En ligne], 2016/2 | 2016, mis en ligne le 15 juin 2016, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/7392>

Synthèse de presse du **cefc**

Centralisation du pouvoir pour une gouvernance fondée sur la loi

La réforme judiciaire en Chine sous Xi Jinping

ANTHONY H. F. LI

La réforme judiciaire occupe une place de premier rang dans l'agenda politique chinois depuis que Xi Jinping a pris la tête du Parti communiste chinois (PCC)⁽¹⁾. Lors du troisième plénum du 18^e Congrès national du Parti en 2013, Xi propose de viser globalement quatre objectifs politiques stratégiques, sous le slogan « les Quatre totaux » (*sige quanmian* 四個全面). Parmi ces objectifs, deux ouvrent la voie au plus récent cycle de réformes judiciaires : le « renforcement total de la discipline du Parti » (*quanmian congyan zhidang* 全面從嚴治黨) et « l'administration totale du pays selon la loi » (*quanmian yifa zhiguo* 全面依法治國).

Le Groupe dirigeant chargé de l'approfondissement général des réformes (*Zhongyang quanmian shenhua gaige lingdao xiaozu* 中央全面深化改革領導小組) a été créé afin de mettre en œuvre les « Quatre totaux ». L'approfondissement de la réforme par la construction d'un système judiciaire juste et efficace est considéré comme faisant partie intégrante du plan visant à atteindre une gouvernance fondée sur la loi⁽²⁾. En fait, de 2014 à 2015, 13 des 19 sessions plénières du Groupe dirigeant ont abordé la question de la réforme judiciaire⁽³⁾.

On peut retracer l'origine de l'appel à « gouverner le pays selon la loi » au mois de septembre 1997, lorsque Jiang Zemin a parlé de la nécessité de construire un État socialiste respectueux des lois (*jianshe shehuizhuyi fazhi guojia* 建設社會主義法治國家)⁽⁴⁾. Ces dernières années, le terme chinois *fazhi* 法治 est réapparu fréquemment dans les débats publics. Mais les observateurs de la politique chinoise se rendent compte que le concept de *fazhi* sous l'administration de Xi renvoie moins à la notion d'« État de droit » (*rule of law*) qu'à celle de « gouvernement par la loi » (*rule by law*). Cet article est destiné à retracer les détails et les implications de la réforme judiciaire dans le contexte plus large de la recherche d'une gouvernance basée sur la loi, et examine aussi l'évolution de la notion de *fazhi* sous Xi Jinping.

Un système judiciaire dominé par le PCC

Les institutions judiciaires chinoises comprennent la Cour populaire suprême (CPS), le Parquet populaire suprême (PPS) et le ministère de la Sécurité publique, ainsi que leurs instances locales correspondantes. Selon la Constitution, l'Assemblée nationale populaire (ANP) supervise la Cour et le Parquet, mais c'est une responsabilité plus nominale que réelle. L'appareil judiciaire chinois présente la particularité suivante : on retrouve en

son sein la Commission centrale des Affaires politiques et judiciaires du PCC et les Comités locaux des Affaires politiques et judiciaires (CAPJ) qui assurent la domination du Parti sur le système. Le CAPJ est investi d'un pouvoir étendu de supervision des tribunaux et autres institutions judiciaires à la fois au niveau idéologique et organisationnel⁽⁵⁾. On sait qu'il s'immisce de temps à autre dans des affaires pénales⁽⁶⁾, et qu'il laisse le bureau de la sécurité publique interférer dans le processus judiciaire auprès du parquet et de la cour⁽⁷⁾. L'étendue du pouvoir du CAPJ suscite des inquiétudes quant à la vulnérabilité des décisions judiciaires face à une influence extérieure injustifiée. Cela présente aussi le risque de voir condamner des personnes innocentes afin de clore des affaires, dans un contexte de pression sur les fonctionnaires locaux pour satisfaire des objectifs politiques⁽⁸⁾. Des experts signalent que la corruption judiciaire et les condamnations injustifiées étaient très fréquentes pendant le mandat de Zhou Yongkang en tant que vice-secrétaire et secrétaire du CAPJ central (CCAPJ) de 2002 à 2012⁽⁹⁾.

La présence du CAPJ soulève des questions sur la relation ambiguë entre le PCC et les lois de l'État. Comme le souligne Fu Hualing, en Chine le fon-

L'auteur souhaite remercier Séverine Arsène et Eric Florence pour leurs commentaires précieux sur la première version de cet article. Toute erreur figurant dans l'article reste de la responsabilité de l'auteur.

1. Carl Minzner, « Legal Reform in the Xi Jinping Era », *Asia Policy*, n° 20, juillet 2015, p. 1-44.
2. Meng Jianzhu, « Shenhua sifa tizhi gaige » (L'approfondissement de la réforme du système judiciaire), *Renmin ribao* (Quotidien du Peuple), 25 novembre 2013, <http://cpc.people.com.cn/n/2013/1125/c64094-23643019.html> (consulté le 1^{er} mai 2016).
3. Cour populaire suprême, *White Paper on Judicial Reform of Chinese Courts* (Livre blanc sur la réforme des tribunaux chinois), 3 mars 2016, http://english.court.gov.cn/2016-03/03/content_23724636.htm (consulté le 5 avril 2016).
4. Albert H. Y. Chen, « Toward a Legal Enlightenment: Discussions in Contemporary China on the Rule of Law », *Pacific Basin Law Journal*, vol. 17, n° 2-3, 1999, p. 128.
5. Jacques Delisle, « China's Legal System », in William Joseph (éd.), *Politics in China: An Introduction*, 2^e édition, New York, Oxford University Press, p. 225.
6. Stanley B. Lubman, *Bird in a Cage: Legal Reform in China after Mao*, Stanford, Stanford University Press, 1999, p. 264.
7. Jerome A. Cohen, « A Looming Crisis for China's Legal System », *Foreign Policy*, 22 février 2016, <http://foreignpolicy.com/2016/02/22/a-loomng-crisis-for-chinas-legal-system> (consulté le 14 avril 2016).
8. Chen Guangzhong, « Bijiaofa shiye xia de Zhongguo tese sifa dili » (Les principes de l'indépendance judiciaire aux caractéristiques chinoises: une perspective de droit comparé), *Journal of Comparative Law*, n° 2, 2013, p. 8.
9. Voir, par exemple, Cui Min, « Zhou Yongkang an de fansi yu jianyan » (Réflexions et commentaires sur l'affaire Zhou Yongkang), *Yanhuang Chunqiu*, n° 11, 2014, www.yhcnw.com/html/csl/2014/1111/141111145352EGB199661D16C1K2H8KEI23.html (consulté le 25 avril 2016).

dement de l'ordre constitutionnel se base sur le régime du Parti. Cette réalité politique place la Constitution du Parti au-dessus de la Constitution de l'État, même si les cadres du PCC sont supposés agir conformément au cadre légal qu'ils ont créé⁽¹⁰⁾. En ce sens, le PCC transcende politiquement le système judiciaire, et la responsabilité disciplinaire des cadres du Parti repose principalement sur la Commission centrale de contrôle de la discipline du PCC. En effet, les cadres du Parti mis en cause font l'objet d'une enquête à travers une procédure hors de tout cadre juridique nommée « double désignation » (*shuanggui* 雙規), durant laquelle ils sont conduits dans un « lieu désigné » et sont détenus pour un « temps désigné » jusqu'à ce que la décision soit prise de les expulser du Parti et/ou de les déférer devant la justice ordinaire. Selon Yongshun Cai, seuls 8,7 % des 1 122 membres du Parti soumis à ce type d'enquête ont finalement été déférés devant une cour ordinaire, et la plupart sont des membres du Parti de grade inférieur⁽¹¹⁾. De ce point de vue, les procès retentissants de quelques anciens membres du Comité permanent du Bureau politique du PCC comme Bo Xilai et Zhou Yongkang indiquent l'accord tacite du Parti pour les remettre à la justice.

Par une instrumentalisation des institutions judiciaires, pendant les dernières décennies le PCC a modifié lois et institutions juridiques en fonction de son propre besoin de réformes économiques, de maintien de la stabilité sociale et de préservation du régime du Parti⁽¹²⁾. Pendant la première période de réforme, le développement économique était au cœur du développement d'institutions juridiques, parallèlement à la formation d'un pouvoir judiciaire plus qualifié, professionnel et capable de gérer des affaires ordinaires⁽¹³⁾. Les juges sont bien conscients du rôle qui leur était assigné jusqu'à une époque récente : faciliter le développement économique⁽¹⁴⁾.

De plus, afin d'atténuer le mécontentement social et maintenir ainsi la stabilité sociale, le PCC a permis aux citoyens et aux entreprises de poursuivre en justice l'administration grâce aux lois administratives mises en place depuis 1989⁽¹⁵⁾. Toutefois, il semble que les tribunaux aient tendance à rejeter le dépôt de ce type de plaintes⁽¹⁶⁾, et seul 10 % des verdicts ont été favorables aux plaignants avant 2015⁽¹⁷⁾.

Quoique la réforme juridique visait initialement à rendre le système juridique chinois conforme aux normes internationales⁽¹⁸⁾, elle restait contrainte par le principe de l'autorité absolue exercée par le Parti sur les institutions judiciaires. Les dirigeants chinois craignaient qu'un système judiciaire trop puissant et indépendant du Parti constituerait une menace pour le règne du PCC. Outre son autonomie limitée, l'appareil judiciaire a aussi longtemps été critiqué pour sa corruption galopante et son manque de professionnalisme. Les spécialistes considèrent que l'insuffisance persistante de ressources financières a créé un terrain favorable à la corruption⁽¹⁹⁾ et le recrutement d'anciens militaires venant de l'Armée populaire de libération a entravé la professionnalisation des juges⁽²⁰⁾.

L'ère Hu Jintao : le système judiciaire sous pression

Depuis le début des années 2000, le développement continu des institutions judiciaires est accompagné de l'accroissement du nombre des professionnels du domaine juridique tel que les juges et les avocats, en particulier après l'introduction du système d'examen judiciaire en 2001. La conséquence inattendue a été l'augmentation des procès en vue de protéger des intérêts personnels ou des droits individuels garantis par la

Constitution. À partir des années 2000, des mouvements prônant la protection des droits des citoyens dans les limites constitutionnelles ont été menés par des avocats de défense des droits (*weiquan* 維權), à partir d'une approche ascendante (*bottom up*)⁽²¹⁾. Le mouvement *weiquan* fut vite perçu comme une menace pour la stabilité sociale par le gouvernement, qui l'a réprimé.

En même temps, la situation socio-économique en Chine est devenue plus complexe de fait de la forte croissance de l'économie. Le nombre d'incidents de masse augmente considérablement. Sun Liping a estimé qu'au moins 180 000 manifestations, émeutes et autres incidents de masse ont eu lieu en 2010, soit quatre fois plus que dix ans avant⁽²²⁾. L'appareil judiciaire s'est trouvé bientôt dépassé par les demandes de règlement de conflits sociaux. Afin de garantir la stabilité sociale (*weiren* 維穩), l'administration de Hu Jintao a encouragé l'usage de modes divers de règlement des différends, y compris de façon non contentieuse, comme par la médiation ou la réconciliation administrative sous l'égide d'instances non-judiciaires, pour résoudre des conflits sociaux⁽²³⁾. Par exemple, le système des « lettres et visites » (*xinfang* 信訪) et la « grande médiation » (*da tiaojie* 大調解) ont été promus de manière active comme moyens alternatifs de résolution des contentieux⁽²⁴⁾. Jacques Delisle considère que ces pratiques ont eu un impact négatif sur le système judiciaire, car la préférence de la médiation plutôt qu'une décision judiciaire implique moins de respect envers les droits formels et les normes claires⁽²⁵⁾.

En outre, les tribunaux locaux ont été lourdement mis sous pression afin d'assurer la stabilité intérieure, et les juges sont évalués en grande partie sur cette base⁽²⁶⁾. De ce fait, ils ont été conduits à mettre en œuvre plusieurs moyens extra-judiciaires pour atteindre des objectifs politiques, comme la diffamation

10. Fu Hualing « China's Striking Anti-corruption Adventure: A Political Journey Towards the Rule of Law? », in Weitseng Chen (éd.), *The Beijing Consensus? How China Has Changed the Western Ideas of Law and Economic Development*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016.
11. Yongshun Cai, *State and Agents in China: Disciplining Government Officials*, Stanford, Stanford University Press, 2015, p. 64, 75 et 95.
12. Jacques Delisle, « China's Legal System », art. cit.
13. *Ibid.*, p. 231-232.
14. Rachel E. Stern, « The Political Logic of China's New Environmental Courts », *The China Journal*, vol. 72, juillet 2014, p. 61-63.
15. Jacques Delisle, « China's Legal System », art. cit., p. 235.
16. Ian Johnson, « China Grants Courts Greater Autonomy on Limited Matters », *The New York Times*, 3 janvier 2016, <http://cn.nytimes.com/china/20160103/03chinalaw/en-us> (consulté le 23 mars 2016).
17. Zhou Tian, « Zhongguo "mingaoguan" shengsulü bu dao yi cheng » (Moins de 10 % de succès chez les citoyens qui poursuivent en justice les fonctionnaires), *Caixin*, 5 novembre 2014, <http://china.caixin.com/2014-11-05/100747143.html> (consulté le 23 mars 2016).
18. Benjamin L. Liebman, « A Return to Populist Legality? », in Sebastian Heilmann et Elizabeth J. Perry (éds.), *Mao's Invisible Hand: The Political Foundations of Adaptive Governance*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 2011.
19. He Xin, « Zhongguo fayuan caizheng buzhu yu sifa fubai » (L'insuffisance financière des tribunaux et la corruption judiciaire en Chine), *Twenty-first Century Bimonthly*, n° 105, février 2008.
20. He Weifang, « Fuzhuan junren jin fayuan » (Des anciens militaires recrutés dans le système judiciaire), *Southern Weekly*, 2 janvier 1998, www.21ccom.net/articles/zgyj/fzyj/2011/0518/35741.html (consulté le 1er mai 2016).
21. Fu Hualing et Richard Cullen, « Weiquan (Rights Protection) Lawyering in an Authoritarian State: Building a Culture of Public-Interest Lawyering », *The China Journal*, n° 59, janvier 2008, p. 111-127.
22. Tom Orlik, « Unrest Grows as Economy Booms », *The Wall Street Journal*, 26 septembre 2011, www.wsj.com/articles/SB10001424053111903703604576587070600504108 (consulté le 1er mai 2016).
23. Hu Jieren et Zhang Yang, « Les "mécanismes diversifiés de résolution des conflits" en Chine contemporaine : au-delà du dilemme judiciaire versus non judiciaire », *Perspectives chinoises*, n° 2016/2, p. 49-58.
24. Benjamin L. Liebman, « A Return to Populist Legality? », art. cit.
25. Jacques Delisle, « China's Legal System », art. cit., p. 241.
26. Benjamin L. Liebman, « A Return to Populist Legality? », art. cit.

publique des suspects ou des coupables, alors que la Cour populaire suprême a interdit formellement les procès publics depuis les années 1980⁽²⁷⁾.

La crise du système judiciaire vient notamment de la fuite des talents qui perdure depuis dix ans. En effet, de nombreux juges qualifiés et expérimentés ont démissionné⁽²⁸⁾. Xu Shenjian en résume les raisons : l'immense pression et la lourde charge de travail, les salaires faibles, le manque de possibilités d'avancement, l'intervention de pouvoirs extérieurs dans le verdict⁽²⁹⁾. Toutefois, il faut remarquer que la tendance à quitter un poste de fonctionnaire n'est pas un phénomène exclusif aux juges, du fait de la pluralisation croissante des emplois et des meilleures rémunérations offertes par une économie en pleine croissance⁽³⁰⁾.

La réforme juridique, une priorité sous la direction de Xi Jinping

Peu après l'arrivée au pouvoir de Xi Jinping, le PCC a renforcé la discipline du Parti à l'aide d'une grande campagne anti-corruption, ce qui a créé un environnement favorable à une réforme du système judiciaire⁽³¹⁾. Le PCC a également promu un programme de gouvernance basée sur la loi et approfondi l'étendue de la réforme juridique lors des 3^e et 4^e pléniums du 18^e Congrès du Parti (voir tableau 1). La réforme judiciaire a été graduellement déployée grâce à des projets pilotes en trois phases de juin 2014 à janvier 2016.

En même temps, le gouvernement de Xi montre moins de tolérance que ses prédécesseurs envers les avocats *weiquan* et la pression sociale ascendante (*bottom-up*). En juillet 2015, les avocats *weiquan* sont la cible d'une répression systématique sans précédent⁽³²⁾, suivie les mois suivants de nombreuses arrestations pour « provocation de querelles et de troubles » et « subversion du pouvoir d'État ». La dernière série de réformes est une initiative venant principalement du haut (*top-down*). L'essence de cette réforme, comme le résume Carl Minzner, est axée autour de la centralisation du contrôle sur les tribunaux locaux et la professionnalisation de l'appareil judiciaire⁽³³⁾. Les sections suivantes traiteront de ces deux pans de la réforme et en analyseront les implications.

Centralisation du contrôle sur les tribunaux locaux pour maîtriser le protectionnisme local

Un aspect significatif de la réforme judiciaire est le transfert de la gestion du personnel, des finances et des biens des tribunaux locaux vers l'administration provinciale. De plus, les tribunaux itinérants (*xunhui fating* 巡回法庭) ont été créés comme extension de la CPS pour traiter des affaires qui concernent plusieurs juridictions. Stanley Lubman indique que ces réformes visent à juguler le problème du protectionnisme local⁽³⁴⁾. Jusqu'à maintenant, alors que la CPS et le PPS jouaient un rôle de supervision sur les tribunaux et les parquets au niveau local, de fait le contrôle sur les domaines financiers et personnels revenait aux autorités locales et au comité du Parti. Cette structure administrative fournit le cadre institutionnel qui favorise le protectionnisme local et assujettit le tribunal et le parquet locaux aux intérêts politiques des autorités locales⁽³⁵⁾.

Afin de maintenir ce protectionnisme local hors du système judiciaire, deux autres mesures de réforme sont introduites. Premièrement, le système d'enregistrement des affaires (*li'an dengji zhi* 立案登记制) mis en place à partir de mai 2015 permet d'accepter toutes les affaires, avec un minimum

de formalités administratives, contrairement à l'ancien système de révision des affaires (*li'an shencha zhi* 立案审查制) qui permettait aux tribunaux de rejeter des affaires pour cause de lourde charge de travail ou pour éviter des cas difficiles⁽³⁶⁾. Alors qu'en mars 2016 la CPS déclarait que le système d'enregistrement des affaires était un succès avec 95 % d'affaires enregistrées, des doutes ont été exprimés quant à l'exactitude de ces chiffres⁽³⁷⁾.

Deuxièmement, la CPS a émis deux réglementations qui obligent les officiers de justice à établir une base de données afin de signaler toute personne, interne ou externe à l'appareil judiciaire, qui tente d'exercer une influence excessive sur la procédure judiciaire⁽³⁸⁾. Néanmoins, l'efficacité de cette mesure pourrait être affectée par le complexe système des *guanxi*, le réseau de connexions personnelles utilisé pour des intérêts individuels, qui est ancré depuis longtemps dans le système judiciaire⁽³⁹⁾. En effet, ceux qui tentent d'avoir une influence sur des dossiers judiciaires sont souvent les parents, camarades de classe, amis ou supérieurs des officiers de justice qui compilent la base de données d'enregistrement.

En résumé, la réforme judiciaire vise à s'appuyer sur l'autorité du gouvernement central pour éloigner les tribunaux des influences locales, en créant ainsi un plus grand degré d'autonomie pour l'appareil judiciaire dans son rôle de résolution des conflits sociaux et de maintien de la stabilité⁽⁴⁰⁾. Toutefois, les gouvernements provinciaux pourraient ne pas avoir suffisamment d'outils pour surveiller les autorités locales. Il reste donc à voir si cette dissuasion du sommet vers la base (*top-down*) peut être aussi efficace que le prévoient les réformes susmentionnées. En outre, la réforme entraîne seulement un transfert du contrôle des autorités locales vers les provinces, mais l'autonomie de l'appareil judiciaire reste limitée par les paramètres établis par le pouvoir central.

27. « Gongpan daihui weihe lujinbuzhi » (Pourquoi les « procès publics » ne peuvent pas être arrêtés), *Caixin*, 18 mars 2016, <http://opinion.caixin.com/2016-03-18/100921727.html> (consulté le 17 avril 2016).
28. « Zuigao fayuan gongzuo baogao lianxu shinian ti rencai liushi » (Un rapport de la CPS indique une fuite des talents depuis dix ans), *Caixin*, 13 mars 2016, <http://topics.caixin.com/2016-03-13/100919588.html> (consulté le 16 avril 2016).
29. « Faguan cizhi weihe hui bei "kan renao" » (Pourquoi les juges souhaitent quitter leur poste), *Caixin*, 25 février 2016, <http://opinion.caixin.com/2016-02-25/100912427.html> (consulté le 16 avril 2016).
30. *Nanfeng chuang*, vol. 25, 2-15 décembre 2015.
31. Samson Yuen, « Discipliner le Parti : la campagne anti-corruption de Xi Jinping et ses limites », *Perspectives chinoises*, n° 2014/3, p. 45-51.
32. Samson Yuen, « Ami ou ennemi ? La réduction de l'espace de la société civile chinoise », *Perspectives chinoises*, n° 2015/3, p. 57-63.
33. Carl Minzner, « Legal Reform in the Xi Jinping Era », *art. cit.*
34. Stanley Lubman, « China's Highest Court Eyes Judicial Reform, While a Lawyer Criticizes TV Confessions », *The New York Times*, 11 mars 2016, <http://blogs.wsj.com/chinarealttime/2016/03/11/chinas-highest-court-eyes-judicial-reform-while-a-lawyer-criticizes-tv-confessions> (consulté le 12 avril 2016).
35. He Xin, « Zhongguo fayuan caizheng buzhu yu sifa fubai », *art. cit.*
36. Gao Changjian, « Li'an dengji zhi pojie "li'an nan" » (Le système d'enregistrement des affaires résout les précédentes difficultés), *Study Times*, 4 mai 2015, <http://theory.people.com.cn/n/2015/0504/c40531-26943431.html> (consulté le 24 avril 2016).
37. Radio Free Asia, « Zhongguo zuigao fa cheng sifa gaige qude chengguo lishi gongmin qi zhiyi » (La CPS revendique le succès de sa réforme juridique, les avocats et les citoyens en doutent), 1^{er} mars 2016, www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/renquanfazhi/yf1-03012016105415.html (consulté le 16 avril 2016).
38. « Jinnian bixu wancheng sifa gaige zhuti kuangjia goujian » (La construction du grand cadre de réforme judiciaire doit être finalisée cette année), *Sina Finance*, 7 mars 2016, <http://finance.sina.com.cn/roll/2016-03-07/doc-ixqaff73723979.shtml> (consulté le 24 avril 2016).
39. Jerome A. Cohen, « China's Legal Reform at the Crossroads », *op. cit.*
40. Susan Finder, « China's Master Plan for Remaking its Courts », *The Diplomat*, 26 mars 2015, <http://thediplomat.com/2015/03/chinas-master-plan-for-remaking-its-courts> (consulté le 16 avril 2016).

Tableau 1 – Principaux documents relatifs à la gouvernance selon la loi et à la réforme judiciaire sous Xi Jinping

Nom du document	Date de publication	Commentaires et importance
Livre blanc sur la réforme judiciaire en Chine (<i>Zhongguo de sifa gaige baipishu</i> 中國的司法改革白皮書)	Octobre 2012	Premier livre blanc sur la réforme judiciaire dans l'histoire de la République populaire de Chine, publié par le Conseil des affaires d'État
3 ^e plénum du 18 ^e Congrès du Parti (9-12 novembre 2013)		
Décision du Comité central du PCC concernant les principales questions en matière d'approfondissement général des réformes (<i>Zhonggong zhongyang guanyu quanmian shenhua gaige ruogan zhongda wenti de jue ding</i> 中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定)	Novembre 2013	Cette décision détaille les « Quatre globaux » après le 3 ^e plénum
Remarques de référence relatives aux questions de la réforme du système judiciaire (<i>Guanyu sifa tizhi gaige shidian ruogan wenti de kuangjia yijian</i> 關於司法體制改革試點若干問題的框架意見)	Juin 2014	Projet pilote de la réforme judiciaire approuvé officiellement par le Groupe dirigeant chargé de l'approfondissement général des réformes
4 ^e Plan quinquennal de réforme de la Cour populaire (2014-2018) (<i>Renminfayuan disi ge wunian gaige gangyao</i> 人民法院第四個五年改革綱要 2014-2018)	Juillet 2014	Première version du plan de réforme judiciaire de la Cour populaire suprême
4 ^e plénum du 18 ^e Congrès du Parti (20-23 octobre 2014)		
Décision du Comité central du PCC sur les grandes questions relatives à la promotion globale de l'État de droit (<i>Zhonggong zhongyang guanyu quanmian tuijin yifazhiguo ruogan zhongda wenti de jue ding</i> 中共中央關於全面推進依法治國若干重大問題的決定)	Octobre 2014	Cette décision place la promotion de la gouvernance basée sur la loi comme une priorité absolue
Opinion sur l'approfondissement général des réformes de la Cour populaire (<i>Guanyu quanmian shenhua renminfayuan gaige de yijian</i> 關於全面深化人民法院改革的意見)	Février 2015	Une version révisée du 4 ^e plan quinquennal de réforme de la Cour populaire suite au 4 ^e plénum
5 ^e plénum du 18 ^e Congrès du Parti (26-29 octobre 2015)		
Ligne directrice pour promouvoir la gouvernance en vertu de la loi (2015-2020) (<i>Fazhi zhengfu jianshe shishi gangyao</i> 法治政府建設實施綱要 2015-2020)	Décembre 2015	Plan cadre pour la gouvernance par la loi publié pour la première fois conjointement par le Conseil des affaires d'État et le Comité central du PCC
Livre blanc sur la réforme des tribunaux chinois (<i>Zhongguo fayuan de sifa gaige baipishu</i> 中國法院的司法改革白皮書)	Février 2016	Une synthèse approfondie de la réforme judiciaire depuis le 18 ^e Congrès du Parti, publiée par la Cour populaire suprême avant la session plénière de l'ANP et de la CCPPC (Conférence consultative politique du peuple chinois) en mars 2016

Sources : *China Daily*, *Fazhi ribao* (Quotidien juridique), site internet de la Cour populaire suprême et Xinhua.

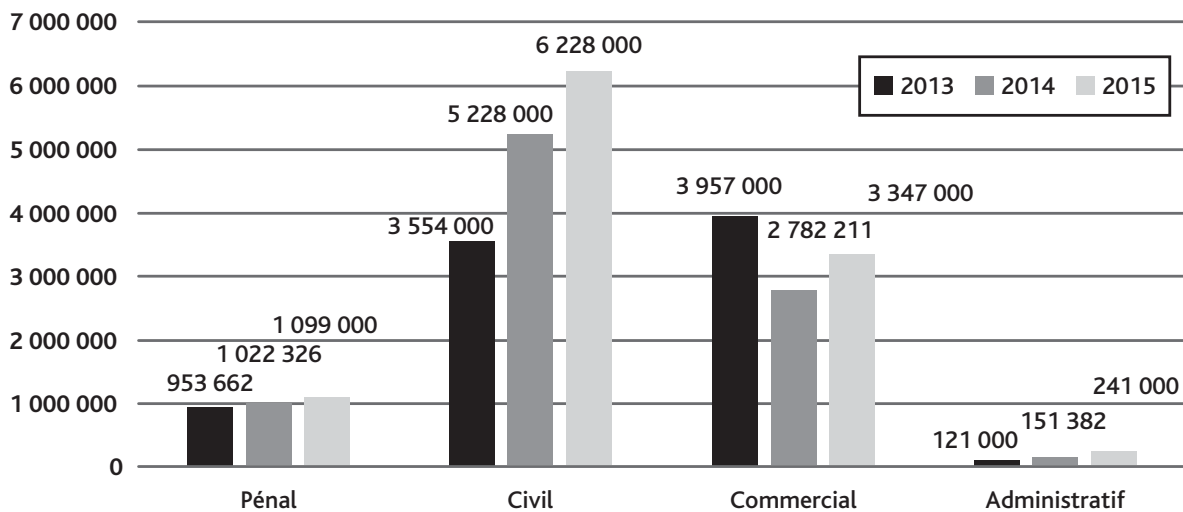
Professionnalisation du système judiciaire

En parallèle à la réforme donnant plus d'autonomie à la justice, deux mesures de réforme menées à l'initiative de Xi Jinping visent à accroître le professionnalisme de l'appareil judiciaire. En premier lieu, la réaffectation des fonctions du personnel dans les tribunaux (*faguan yuan e zhi* 法官員額制) est introduite afin de fixer un quota de juges dans une juste proportion par rapport au personnel auxiliaire, ceci dans le but de professionnaliser le rôle des magistrats et de s'assurer qu'ils consacrent plus de temps aux jugements d'affaires plutôt qu'aux tâches administratives. Après cette réorganisation du personnel, ceux qui seront reconnus juges recevront de meilleures ré-

munérations. En deuxième lieu, le système expérimental de responsabilité judiciaire (*sifa zeren zhi* 司法責任制) permet aux magistrats qui traitent une affaire de prononcer eux-mêmes le jugement et d'en être tenus responsables tout au long de leur carrière et au-delà. En comparaison, la procédure judiciaire en place actuellement semble bien plus bureaucratique. Les juges examinent des affaires, mais le verdict final revient à leur supérieur administratif, le Comité de jugement de chaque tribunal⁽⁴¹⁾. Cette réforme

41. Ndt : Les comités de jugement existent à tous les échelons des cours populaires chinoises. Composés de magistrats expérimentés et de membres éminents du PCC au sein du tribunal, ils ont pour fonction de fixer la jurisprudence et de traiter les affaires importantes. Jerome A. Cohen, « China's Legal Reform at the Crossroads », *art. cit.*

Graphique 1 – Le nombre de cas judiciaires nouvellement enregistrés dans les tribunaux locaux par type de droit 2013-2015



Source : Rapports annuels de travail de la Cour populaire suprême, publiés par Xinhua, 2013-2015.

qui vise la « désadministration » (*qu xingzheng hua* 去行政化) des tribunaux rehausse le prestige personnel de juges de première ligne. Comme il empêche les hauts fonctionnaires d'intervenir dans des affaires, il accroît aussi le professionnalisme de l'appareil judiciaire. Susan Finder fait remarquer que cette réforme est tournée vers un « système procédural centré sur l'audience » qui génère un corps judiciaire professionnel pour traiter les questions légales et techniques ⁽⁴²⁾.

Néanmoins, la réforme pourrait être entravée par la récente accélération de l'exode de nombreux juges qualifiés du système judiciaire. Zhu Shaoming estime que la réforme de réaffectation du rôle des juges contribue à ce phénomène, car le nombre de membres du personnel judiciaire qui détiendra le titre de juge se réduira considérablement. En conséquence, le nombre d'affaires traitées par chaque magistrat va se multiplier ⁽⁴³⁾. De fait, le nombre de cas traités par des tribunaux locaux a fortement augmenté dernièrement, de 954 000 en 2013 à 19 511 000 en 2015 ⁽⁴⁴⁾. Jerome A. Cohen a aussi remarqué que de nombreux juges qui quittent leur fonction sont jeunes, car leurs perspectives de carrière sont réduites sévèrement par la réforme actuelle qui favorise leurs collègues plus âgés, souvent moins qualifiés ⁽⁴⁵⁾.

Redéfinition du contrôle du Parti : une certaine indépendance

Le lien entre le PCC et le système judiciaire est aussi redéfini. Bien que la direction continue d'être exercée par le PCC, le contrôle du CAPJ sur l'appareil judiciaire devrait diminuer et être exercé avec un certain degré d'indépendance, dans le but d'accroître le degré d'autonomie de la justice et d'améliorer le professionnalisme des magistrats. Le fait que le chef du CAPJ central ne soit plus un membre du Comité permanent du Bureau politique (après la chute de Zhou Yongkang) pourrait faciliter le retrait du pouvoir du CAPJ.

Selon la réforme, les cadres locaux du Parti n'auront plus de pouvoir dans la désignation ou la révocation des juges et procureurs locaux. Un nouveau Comité de sélection, dirigé par des cadres du Parti de niveau provincial et des membres non affiliés au Parti, présentera une liste de candidats éligibles. Toutefois, en accord avec la Constitution chinoise, l'Assemblée populaire sous-provinciale, contrôlée par le Comité du Parti sous-provincial, détiendra

toujours le pouvoir de nommer ou révoquer les juges, mais elle devra choisir parmi la liste établie par le Comité de sélection ⁽⁴⁶⁾.

Les fonctions du CAPJ sont également redéfinies. En août 2013, Meng Jianzhu 孟建柱, secrétaire de la Commission centrale des Affaires politiques et judiciaires, a incité les CAPJ locaux à s'abstenir d'intervenir dans des cas individuels ⁽⁴⁷⁾. De plus, depuis juillet 2015, tous les chefs de CAPJ provinciaux ne sont plus à la tête des Bureaux de la sécurité publique provinciaux ⁽⁴⁸⁾, même si ces deux positions sont occupées par la même personne au niveau central. Dans une certaine mesure, cet arrangement empêche le bureau de la sécurité publique de faire de l'ombre à la justice. Les fonctions du CAPJ sont actuellement recentrées sur la médiation des conflits sociaux et la coordination des intérêts de différentes instances dans le système juridique, avec comme objectif global le maintien de la stabilité ⁽⁴⁹⁾.

Conclusion : la nature de la gouvernance fondée sur la loi

La dernière série de réformes judiciaires est conséquente. L'équipe de Xi Jinping tente de s'attaquer au problème du protectionnisme local et au manque de professionnalisme des métiers judiciaires par une centralisation

42. Susan Finder, « China's Master Plan for Remaking its Courts », *art. cit.*

43. Zhu Shaoming, « Comments on "A Looming Crisis for China's Legal System" », *Law at the End of the Day blog*, 27 février 2016, <http://lcbackerblog.blogspot.hk/2016/02/shaoming-zhou-on-jerome-cohen-looming.html> (consulté le 16 avril 2016).

44. Rapports annuels de travail de la Cour populaire suprême 2013-2015, publiés par Xinhua.

45. Jerome A. Cohen, « A Looming Crisis for China's Legal System », *art. cit.*

46. Jiang Wei et Yang Jinzhi, « Shanghai sifa gaige shidian » (La réforme judiciaire pilote à Shanghai), *Xinhua*, 14 juillet 2014, www.acla.org.cn/html/xinwen/20140714/17307.html (consulté le 27 avril 2016).

47. Xing Bingyin, « Zhongyang zhengfa wei zhineng zhuanxing » (Le changement de fonction de la Commission centrale des Affaires politiques et judiciaires), *The Paper*, 21 janvier 2016, www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1423017 (consulté le 16 avril 2016).

48. « 31 shengji zhengfawei shuji jun buzai jianren gongan tingzhang » (Les 31 chefs de CAPJ provinciaux ne sont plus à la tête des bureaux de sécurité publique), *The Beijing News*, 24 juin 2015, www.bjnews.com.cn/news/2015/06/24/368177.html (consulté le 5 mai 2016).

49. Jean Mittelstaedt, « A Reply to Jerome A. Cohen », *Law at the End of the Day blog*, 27 février 2016, <http://lcbackerblog.blogspot.hk/2016/02/jean-mittelstaedt-on-jerome-cohen.html> (consulté le 16 avril 2016).

du contrôle sur les cours locales et une rationalisation de la gestion professionnelle du système judiciaire. De plus, le PCC a redéfini le rôle du CAPJ et réduit l'étendue de ses activités. Mais, comme le signale Hu Jianmiao, l'accent reste mis sur la direction du Parti dans la recherche d'une gouvernance basée sur la loi pour la Chine⁽⁵⁰⁾. La réforme judiciaire ne fait pas exception.

Du point de vue du PCC, le succès de la réforme judiciaire pourrait contribuer à la pérennité de son règne. Premièrement, un système judiciaire professionnalisé pourrait faciliter le développement durable de l'économie sur le long terme, en créant un environnement favorable aux affaires et en réglant les litiges de façon efficace, notamment dans les zones les plus développées où les transactions entre étrangers ont augmenté et les personnes dépendent moins des *guanxi* pour conclure des affaires⁽⁵¹⁾.

Deuxièmement, bien que le PCC ne renonce pas complètement à l'utilisation des modes de règlement non contentieux promus sous Hu Jintao, la nouvelle génération de dirigeants chinois veut remettre l'appareil judiciaire au cœur de la résolution des conflits sociaux et rétablir la confiance publique dans sa capacité à assurer équité et justice. Ceci réduirait la pression pour le maintien de la stabilité, particulièrement au vu de l'énorme demande sur ce point qu'indique la nette augmentation des affaires civiles enregistrées par les tribunaux (voir le graphique 1).

Troisièmement, le processus de centralisation et professionnalisation judiciaire peut augmenter la capacité des autorités centrales à évaluer les autorités locales sur leur incapacité à assurer la prestation de service public, comme cela a été le cas lors de l'introduction des litiges d'intérêt public par la nouvelle Loi de protection de l'environnement depuis 2015. Bien que la décentralisation de la structure politique chinoise ait contribué à une croissance rapide de l'économie durant les dernières décennies, les conséquences néfastes sur le plan environnemental et social ont soulevé des inquiétudes de la part des autorités centrales, car le mécontentement populaire grandissant risque de saper la légitimité politique du pouvoir central. Dans ce contexte, la centralisation de la justice n'est pas uniquement un moyen de renforcer le pouvoir judiciaire, mais aussi un objectif du gouvernement central pour surveiller les administrations locales qui refusent de remédier à la situation. Le développement de la capacité de l'État à gouverner le pays selon la loi et la centralisation du pouvoir politique semblent être les deux faces d'une même médaille : la gouvernance basée sur la loi proposée par l'équipe de Xi Jinping.

Si la centralisation du pouvoir politique est à la base de la réforme judiciaire descendante (*top-down*), cela implique que la nouvelle autonomie et le professionnalisme accru de l'appareil judiciaire risquent de subir une intervention verticale du pouvoir central quand celui-ci le juge nécessaire. Par exemple, à l'aune du ralentissement économique, la justice a été soumise à des pressions au niveau national pour relancer la dynamique de croissance économique présente lorsque le CAPJ était aux commandes. Après tout, le développement de l'autonomie et du professionnalisme judiciaires a une place secondaire dans les objectifs du Parti dans la perspective d'assurer la continuité de son pouvoir.

Dernier élément, mais non des moindres, cette réforme fait de la lumière sur la conception qu'ont les dirigeants chinois de la notion de *fazhi*. Comme le remarque Fu Hualing, la double insistance sur la régulation du comportement des cadres du Parti par le régime et le contrôle de celui des fonctionnaires par la loi peut parfois être rhétorique, mais elle témoigne tout de même de l'engagement des dirigeants chinois à construire un pays régi par la loi, ce qui pourrait représenter un petit pas vers l'« État de droit »⁽⁵²⁾. Cette interprétation est intéressante lorsque l'on examine la situation sous

l'équipe de Hu Jintao. Néanmoins, l'exigence d'une conduite respectueuse de la loi et du droit ne semble s'appliquer qu'aux échelons inférieurs. La réforme judiciaire en cours montre quelle est la vision des dirigeants chinois, entre contrôle permanent du Parti sur l'appareil étatique et suprématie des membres du Bureau politique à l'intérieur du Parti. Pour eux, le *fazhi* relève plus de la notion de « gouvernement par la loi », selon lequel l'application de la législation est assujettie aux dirigeants, qui peuvent fermer les yeux sur des conduites contrevenant à la loi si cela est souhaitable d'un point de vue politique. Par exemple, récemment le principe juridique de « présomption d'innocence » a été compromis à plusieurs reprises par le recours croissant aux aveux diffusés à la télévision publique pour dénoncer des suspects qui n'ont pas encore été mis en examen⁽⁵³⁾. Dans ce contexte, la réforme judiciaire ne pourra véritablement garantir l'impartialité et la justice qu'en remplissant trois conditions : l'efficacité des réformes à maîtriser le protectionnisme local, le niveau de professionnalisation de l'appareil judiciaire et l'engagement du gouvernement central envers ces objectifs.

■ Traduit par Anna Zyw Melo.

■ Anthony H. F. Li est assistant de recherche au CEFC (anthonylih@gmail.com).

Cette synthèse de presse est compilée à partir d'une sélection des revues de presse bimensuelles du CEFC, disponibles sur www.cefc.com.hk.

50. « Zhuanjia "jiedu fazhi zhengfu jianshe shishi gangyao" » (Des experts interprètent la Ligne directrice pour promouvoir la gouvernance en vertu de la loi), *Legal Daily*, 10 janvier 2016, www.leghdaily.com.cn/index/content/2016-01/10/content_6438940.htm?node=20908 (consulté le 16 avril 2016).

51. Jacques Delisle, « China's Legal System », *art. cit.*, p. 231.

52. Fu Hualing, « China's Striking Anti-corruption Adventure », *art. cit.*

53. Zhao Sile, « Guanmei shenpan, zhe sun le shei? » (À qui nuisent les procès par les médias d'État ?), *The Initium*, 3 avril 2016, <https://theinitium.com/article/20160403-opinion-zhaosile-media> (consulté le 16 avril 2016).